



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de agosto de 2022
C-142-22

Coronel
Abdiel A. Solís Pérez
Director General del
Benemérito Cuerpo de Bomberos
de la República de Panamá (BCBRP)
Ciudad.

Ref.: Validez o legalidad de un convenio interinstitucional frente a un reglamento.

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su Nota-DG-BCBRP-0830-2022, por medio de la cual consultó a esta Procuraduría sobre: “... *la prevalencia o no de (sic) Convenio Interinstitucional firmado entre el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sobre el Reglamento de Gas Licuado de Petróleos de la República de Panamá...*”

Concretamente, consulta lo siguiente:

“1. ¿Prevalece un Convenio sobre un Reglamento? O en su defecto, ¿es el Reglamento el que prevalece sobre el Convenio?” (SIC)

Este Despacho observa que su consulta se fundamenta en la emisión, por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) de la Resolución No. 060-16 de 19 de octubre de 2016 “*Por medio de la cual se aprueba el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá*”; y la posterior celebración de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (BCBRP), el 6 de febrero de 2020, el cual fue suscrito por la Ministra del MIVIOT, Inés M. Samudio y el Sub-Director del BCBRP, encargado de la Dirección General, Gabriel Isaza, siendo refrendado por el Contralor General de la República, Gerardo Solís, el 18 de junio de 2020.

Al respecto debemos expresarle que si bien a la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, le corresponde servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, como lo son la Resolución de la JTIA y el Convenio de Cooperación Interinstitucional en los que se fundamenta su consulta, sería transgredir los límites que nos impone la ley por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, por lo que las consideraciones que fundamentan nuestra opinión se refieren únicamente a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de consulta y **no sobre los actos administrativos señalados.**

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Aspectos Generales

De manera inicial, consideramos importante destacar en nuestro análisis jurídico, que el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”*

Seguidamente, el artículo 18 instituye el principio de legalidad, el cual, en términos generales establece que los particulares pueden llevar a cabo todo lo que no se encuentra prohibido, mientras que los servidores públicos únicamente pueden realizar aquello para lo cual se encuentran expresa y legalmente facultados. Veamos:

“ARTICULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Por otro lado, el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas deben llevarse a cabo con apego al principio de estricta legalidad, de la siguiente manera:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, **sin menoscabo del debido proceso legal**, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.
...”

Adicionalmente, el artículo 36 de la misma ley, indica que *“Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”*

(Resalta el Despacho)

Aunado a lo anterior, el artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000 define el acto administrativo y los elementos que debe reunir para su validez.

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. *Acto administrativo.* Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.